

地方自治体における外郭団体の評価

—先行研究の整理と総務省の方針—

掛 谷 純 子*

本研究は、地方自治体の外郭団体における点検評価をすすめる総務省の方針と、先行研究の指摘の整合性を考察することを目的とする。

先行研究によれば、外郭団体の評価については、収益性などの財務的な尺度だけでなく、公共性や地方自治体への貢献度など、さまざまな評価基準が必要であるとされている。外郭団体は、民間活力の導入等の要請もあり、地方自治体において数多く設立されてきた。しかし、近年においてはバブル崩壊などの影響もあり、平成11年に総務省の「第三セクターに関する指針」が公表されて以降、その見直しが議論されている。さらに、平成17年には総務省により「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針」が公表され、外郭団体の点検評価の充実が求められている。その後総務省から公表された、いくつかの指針等においても、外郭団体の点検評価のあり方について言及されているが、述べられている点検評価の内容は、外郭団体の評価に関する先行研究で指摘されているものと基本的には整合していることが明らかとなった。

しかし、その一方で具体的な評価基準等は地方自治体に委ねられている。地方自治体の外郭団体における評価を効果的なものにするためにも、どのような評価システムが構築されているかについて、さらなる研究が必要であることを指摘している。

キーワード：評価、外郭団体、地方自治体

* 京都女子大学 現代社会学部

第1章 はじめに

地方自治体など、非営利の分野における会計や評価に関する改革が行われてきている。そのようななか、地方自治体の外郭団体において点検評価を行う法人が増加している。総務省（2016）によれば、定期的に経営の点検評価を実施している法人は26.7%となっている。その一方で、民間企業とは異なり公益性をもつ外郭団体の評価は地方自治体と同様に難しいとの指摘も多い。そこで、外郭団体の評価についてどのような研究が行われてきたかを整理し、総務省の方針との比較を行っていく。なお、第2章で述べるように、一般的に「外郭団体」とされる法人と「第三セクター」とされる法人は共通していることが多いことから、必要に応じて第三セクターに関する先行研究等を参照していくこととする。

総務省が実施した「第三セクターおよび地方三公社」についての調査結果によれば、第三セクターおよび地方三公社の規模は、法人数7,484法人、出資総額5,300,637百万円（うち地方公共団体出資額3,294,333百万円）、役員数305,309人、経常収入約5兆5,734億円、資産総額約26兆3,658億円となっている。このように、わが国の地方自治において重要な役割を担う外郭団体については、地方自治体への影響も大きいことから経営健全化をすすめることが求められている（総務省，2014）。しかし、45.5%の法人が地方自治体からの補助金交付を受けており、その総額は284,269百万円にのぼっている（総務省，2016）。さらに、地方自治体からの借入残高は4,128,863

百万円（総務省，2016）となっているなど、地方自治体の支援が大きいことがわかる。

このようななか、「大型の経営破たん（倒産や解散）に至った第三セクターや公社は、マスコミにも大きく取り上げられた。そして全国の類似の外郭団体には、今なお多額の隠れ債務あるいは債務負担行為が眠っているのでは、と喧伝されてきた。株式会社形態の第三セクターが破たんし、自治体は出資金としての有限責任を超えた損失や債務の負担を引き受けるべきかどうか、という局面にも遭遇してきた。独立した法人とは言え、自治体は設立に際して主導的役割を果たしており、道義的責任のみならず、財政的責任も単なる出資金では済まないケースが生じてきた」（長峯，2007：4）とされるように、地方自治体への影響の大きさが露呈してきたことが、外郭団体における点検評価の取り組みの広がり背景にあると考えられる。

そこで、第2章では、外郭団体が数多く設立されてきた経緯を振り返り、外郭団体の現状を概観する。そして、第3章において外郭団体の評価についての先行研究をレビューし、総務省が示している外郭団体の点検評価の記述を行っている。最後に、第4章において考察とまとめを行っている。

第2章 外郭団体の概要

第1節 外郭団体とは

自治体の外郭団体については明確な定義があるわけではなく、「一般的には地方三公社（土地開発公社・住宅供給公社・地方道路公

社)と第三セクターを指して使われる」(長峯, 2007: 3)。例えば京都市のホームページによると、京都市の外郭団体とは「京都市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出している法人」と定義されている¹⁾。

また、長峯(2007)の定義にあるように、一般的に地方三公社と第三セクターが外郭団体とされているものの、第三セクター²⁾にも明確な定義があるわけではない。一般的には、国または地方公共団体(第一セクター)が民間企業(第二セクター)と共同出資によって設立した法人を指すことが多いようであり、この定義について以下のような説明がなされている。

第三セクターとは、国、地方公共団体、政府関係機関等の行政部門(第一セクター)と民間部門(第二セクター)とが共同で出資した事業体を指す。昭和48年の「経済社会基本計画」において初めて公的文書に用語として登場した。しかし、公にされた定義があるわけではなく、公的共同出資の事業体という概念で一般的に使われている。(村瀬, 1993: 249)

ここで、第三セクターを民間企業との共同出資により設立された法人と捉えた場合、地方自治体が100%出資している法人は第三セクターに含まれないこととなる。本稿においては、地方自治体がその目的を達成するための一つの手段である外郭団体の評価をどのよ

うに行うべきかという観点で検討していく。そのため、地方自治体が機動的に運営するために設立された法人の運営について検討を行うという観点から、民間企業が出資しているかどうかを問わず、地方自治体が出資している法人を対象とする。この点、総務省は第三セクター等の状況調査において「第三セクター」を「地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人及び一般財団法人(公益社団法人及び公益財団法人を含む。)並びに会社法法人」と定義している。この定義によれば、地方自治体が100%出資している法人も含まれることとなり、本稿が対象とする外郭団体と一致する。そこで、外郭団体の現状分析を行う際には、当該調査結果を用いることとする。また、第三セクターに関する先行研究についても必要に応じて参照していくこととする。

第2節 設立の趣旨

総務省(2016)によると、第三セクター等の年次別設立数の推移は図1のとおりである。特に昭和48年から49年に設立数が多くなっているが、これは地方三公社の設立によるものである。小西(2014)によれば、昭和40年代における地方三公社の設立に関し、以下のとおり述べられている。

地方三公社が昭和40年代に相次いで整備されます。昭和45年に「地方的な幹線道路の整備を促進」するための地方道路公社法、それに先立つ40年に「住宅の不足

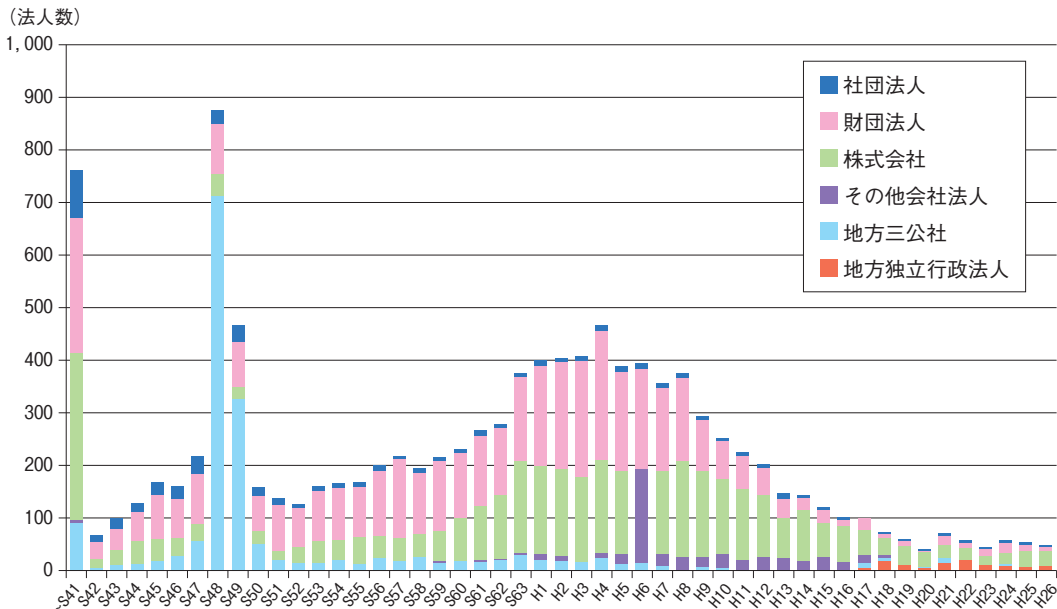


図1 第三セクター等の年次別設立数

(出所) 総務省 (2016) より引用

の著しい地域において、住宅を必要とする勤労者の資金を受け入れ、これをその他の資金とあわせて活用して、これらの者に居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給」するために地方住宅供給公社法、そして47年には「都市の健全な発展と秩序ある整備を促進するため必要な土地の先買いに関する制度の整備、地方公共団体に代わつて土地の先行取得を行なうこと等」を目的として公有地の拡大の推進に関する法律（いわゆる土地開発公社法）が設けられました。高度経済成長時代の大きな人口動態にあって、当時の地方自治体にとって、開発行政をいかに円滑に進めるかが大きな課題となり、その手段の1つとして地方

三公社が設けられました。（小西，2014：150）

このことから、昭和48年から49年にかけて地方三公社が数多く設立されているのは、昭和47年に土地開発公社法が制定されたことが主要因である³⁾。

図1をみると、昭和60年から第三セクターの設立が増加傾向にある。これについては、小西（2014）や長峯（2007）が以下のとおり述べている。

昭和60年には増税なき財政再建を掲げた臨時行政改革推進審議会が「行政改革の推進方策に関する答申」を行っています。そこでは、行政改革によって政府の関与

を小さくする代わりに、民間活力を利用した公共的課題の解決が志向されます。それを受けて、昭和61年には民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（以下、民活法と呼ぶ）が成立しています。さらに、バブル経済の好景気が押し寄せるなかで、昭和62年には総合保養地域整備法（いわゆるリゾート法）が成立しています。この2つの法律が、地方自治体による第三セクター設立のブームの背中を押すことにもなります。（小西 2014, p. 151）

バブル経済時から1990年代にかけて、地方自治体は競って公社や第三セクターを設立してきた。80年代後半の民活法やリゾート法の支援を受け、バブル経済時に急増し、バブル崩壊後も国の景気対策を補う手段として、あるいは地域振興と称して、地方債による支援等を受けながらそれは増大を続けてきた。（長峯 2007,

p. 4）

このように、昭和60年代の第三セクター設立は、民間活力の導入及び地域振興を目的としたものが中心となっている。特に昭和61年に成立した民活法や昭和62年に成立したリゾート法は第三セクターに対し、各種規制の緩和、建設費補助、税減免措置などの優遇措置を与えたことから、第三セクターの設立を後押しした。

高寄（1991）は、外郭団体をその性格により表1のように分類しているが、外郭団体設立の歴史と関連づけて考えてみると、昭和40年代に設立された地方三公社などは公共主導型の地域開発型、昭和60年代に設立されたものは、民間活力の導入を目的とした公民共同型に分類されるであろう。

さらに、高寄（1991）は、外郭団体をその機能により表2のとおり分類している。

上記の分類以外にも、外郭団体の分類として、出資者の行政部門の違いによる分類（村

表1 外郭団体の性格別分類

経営権	設立目的・業務
公共主導型	地域開発型(開発利益還元) 行政代行型(コスト削減) 業務委託型(組織効率化)
公民共同型	利害調整型(官民資金の導入) 企業経営型(市場メカニズムの活用) 行政協力型(民間パワーの誘導)
民間主導型	地域振興型(民間ノウハウの導入) 生活振興型(生活ニーズの充足) 行政機能拡大型(官民結合)

（出所）高寄（1991）より引用

表2 外郭団体の機能別類型化

経営区分		事業団事例
開発型	地域開発型 (資金導入)	土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社、地域開発公社、都市整備公社、農業開発公社
	事業推進型 (利害調整)	副都心開発会社、ふ頭開発会社、団地造成会社、再開発ビル会社、都市交通会社、流通センター会社
管理型	業務委託型 (機能拡大)	公園協会、市民会館管理公社、駐車場公社、労働福祉センター、文化・市民会館
	企業経営型 (市場メカニズム)	貿易展示館(株)、余暇施設(株)、空港ビル(株)、観光バス(株)
補完型	行政代行型 (減量経営)	環境衛生公社、学校給食公社、住宅管理センター、水道サービス協会、中小企業センター
	行政協力型 (マンパワー活用)	観光協会、福祉協議会、老齢福祉事業団、婦人協会
共益型	地域振興型 (民活方式)	商品開発公社、ハイテク(株)、ふるさと創生公社、特産品工場(株)、販売商社
	生活振興型 (官民結合)	身障者工場(株)、環境改善財団、ボランティア協会、産業廃棄物公社、コミュニティ公社、文化・体育財団

(出所) 高寄 (1991) より引用

瀬, 1993 : 251) や、事業内容による分類 (村瀬, 1993 : 251) などがある。

なお、総務省 (2016) では、その事業内容により分類されており、業務分野別の法人数は図2のとおりである。業務分野別にみると、地域・都市開発が最も多く、農林水産、教育文化、観光レジャーがそれに続いている。

第3節 制度の変遷

第2節で述べたように、法律の制定等により第三セクターの設立が活発化していたが、バブル崩壊等を受けて、第三セクターの見直しが始まることとなる (表3参照)。小西 (2014) によれば、すでに平成5年の「第三

セクターの設立、運営等の基本的な在り方に関する研究会」報告書において、以下の記述がなされている。

「地方公共団体の制度運営では対応困難な問題については、それが打開できるように制度的な措置を講じる必要がある」として国による破たん・再生の措置を設けるように求めています。(小西, 2014 : 152)

しかし、本格的に第三セクターに関する改革の方針が示されたのは、平成11年の「第三セクターに関する指針」(総務省) である⁴⁾。

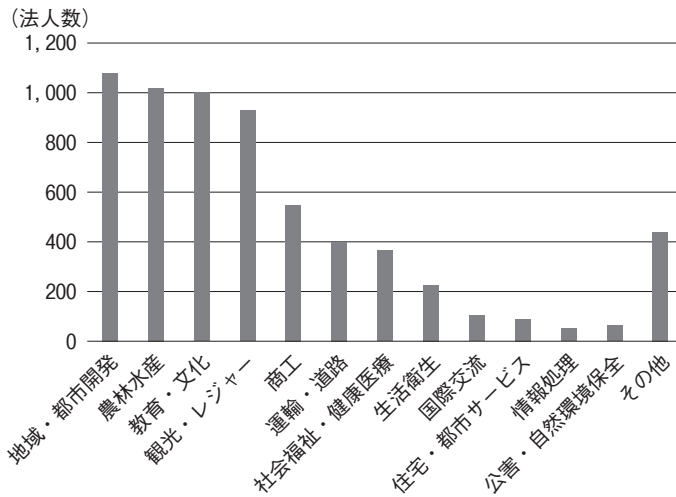


図2 業務分野別法人数
(出所) 総務省(2016)に基づき筆者作成

表3 第三セクターの見直しに関する制度の変遷

年	法令等	内 容
平成11年	「第三セクターに関する指針」	経営悪化時には廃止を含めて検討することを求めている。
平成15年	「第三セクターに関する指針」の改定	経営状況が深刻であると判断される場合には、問題を先送りすることなく、経営悪化の原因を検証し、債権者等関係者とも十分協議しつつ、経営改善策の検討を行うこと。その上で、経営の改善が極めて困難と判断されるものについては、法的整理の実施等について判断をすべき。
平成19年	自治体財政健全化法	債務保証や損失補償の結果、設立団体である地方自治体が負うべき財政負担が開示された。
平成20年	地方財政法の一部改正	期限付きで第三セクター等改革推進債を創設。
平成20年	「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書」	基本的な方針として、(1)第三セクター等の抜本的改革を推進し、もって、地方財政規律の強化に資する、(2)健全化法の施行も踏まえ、先送りすることなく早期に改革に取り組む、将来負担の明確化を図った上で、その計画的な削減に取り組む、(3)総務省は、地方公共団体が取り組む第三セクター等の抜本的改革を促進するため、実効性のある指針を策定するとともに、必要な支援措置を講じるべき、の3点を明らかにしている。
平成21年	「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」	「第三セクター等改革推進債を活用した第三セクター等の存続を含めた抜本的改革への集中的かつ積極的な取組」を要請。

そこで、平成11年以降の具体的な国の方針等について概要を見ていくこととする。

1. 「第三セクターに関する指針」(平成11年)

平成11年に総務省が第三セクターの経営不振を背景として「第三セクターに関する指針」を策定した。「バブル崩壊が始まった頃から、第三セクターの経営状態は徐々に悪化しており、平成10年には(株)泉佐野コスモポリスが解散を決議し、特別清算の申出を行うなど、解散等が相次ぐようにな」(小西, 2014: 152) ったことが挙げられる。また、「平成11年の指針では、第三セクターの経営状態を自己診断できるような分析手法を提供し、定期的な点検評価を行って、自主的に存廃も含めた改善を行うことを求めるところに力点を置いており、経営悪化時には廃止を含めて検討することを求めているが、あくまで存廃を含めて検討が必要といった指摘にとどまってい」(小西, 2014: 152) るとあるように、後述する平成15年の改定に比べて、やや弱いトーンになっている。

2. 「第三セクターに関する指針」の改定(平成15年)

「第三セクターに関する指針」について、平成15年に同指針の改定が行われた。ここでは、①外部の専門家による監査を活用する等監査体制の強化を図ること、②政策評価の視点を踏まえ、点検評価の充実、強化を図ること、③情報公開様式例を参考に積極的かつ分かりやすい情報公開に努めること、④完全民

営化を含めた既存団体の見直しを一層積極的に進めることの4点が強調されている(朝倉, 2003: 58)。さらに、「経営状況が深刻であると判断される場合には、問題を先送りすることなく、経営悪化の原因を検証し、債権者等関係者とも十分協議しつつ、経営改善策の検討を行うこと。その上で、経営の改善が極めて困難と判断されるものについては、法的整理の実施等について判断をすべき」(総務省, 2003) として、法的整理について言及するなど踏み込んだ内容となっている。

3. 「自治体財政健全化法」の成立(平成19年)

平成19年に自治体財政健全化法が成立したことにより、「債務保証や損失補償の結果、設立団体である地方自治体が負うべき財政負担が開示されたことを前提に、第三セクターだけでなく土地開発公社等も含めた第三セクター等の廃止を含めた抜本的改革に着手されることとな」(小西, 2014: 154) った。自治体財政健全化法の成立が、第三セクター等の改革をさらに促すこととなる。

4. 「第三セクター等の改革について」(平成20年6月)

平成20年6月、総務省自治財政局長名による「第三セクター等の改革について」という通知が行われた。それは、第三セクター等の改革ガイドラインとなる内容であり、骨太の方針2008では、ガイドライン等に基づき、「経営が著しく悪化したことが明らかとなった第三セクター等の経営改革を進める」とし、ガ

イドラインのなかでは存廃も含めた集中的な取り組みが要請されている（小西，2014：155）。そして、この取り組みを推進させるべく、次に述べる第三セクター等改革推進債が創設される。

5. 第三セクター等改革推進債の創設（平成20年12月）

平成20年12月に公表された「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書」（債務調整等に関する調査研究会）では、基本的な方針として以下の3点を明らかにしている（小西，2014：144－145）。

- (1) 地方公共団体が、自らの決定と責任の下、第三セクター及び地方公社（以下「第三セクター等」という。）の抜本的改革を推進し、もって、地方財政規律の強化に資することが極めて重要。
- (2) 地方公共団体は、健全化法の施行も踏まえ、先送りすることなく早期に改革に取り組む、将来負担の明確化を図った上で、その計画的な削減に取り組む必要。
- (3) 総務省は、地方公共団体が取り組む第三セクター等の抜本的改革を促進するため、実効性のある指針を策定するとともに、必要な支援措置を講じるべき。

平成20年12月、債務調整等に関する調査研究会が、第三セクター等の整理（売却・清算）又は再生を促すため、債務調整のため特に必要となる経費について、時限的に地方債の特

例措置等を講じるべきという内容を含んだ報告書を取りまとめた。それを受け、地方財政法の一部を改正し、第三セクター等の整理または再生に伴う債務処理を円滑に行うため、期限を切って、第三セクター等改革推進債を創設した（小西，2014：155）。

これは、第三セクター等の整理や再生を促すためのものであるが、これについて小西は以下のとおり説明している。

第三セクター等の破たん処理を進めるためには、損失補償契約や債務保証等に基づいて、一般会計から財政負担をしなければなりません。しかしながら、その金額が大きい場合には、基金等の投入では賄いきれないことも多く、強行すれば一般会計に資金不足が生じて赤字団体になってしまいます。赤字幅によっては、自治体財政健全化法の早期健全化以上の基準に触れることもあり得ます。赤字団体を回避するには、いったん起債で振り替えて、長期に分けて元本を償還するかたちで逐次的に税金等を投入する方法をとらざるを得ません。ところが、そのような起債は地方財政法の求める建設公債主義の原則に反するので、特例的な措置として、地方財政法の一部を改正して、第三セクター等改革推進債というスキームを5年間に限って設けました。なお、第三セクター等改革推進債には、法律上の債務保証が可能である土地開発公社と地方道路公社のほか、損失補償を行っている地方住宅供給公社や第三セクターだけでなく、地

方公営企業も対象になっています。(小西, 2014 : 156)

このような特例措置が認められた背景には、自治体財政健全化法の施行により、第三セクター等の解散等にあたり投入すべき税金等があらかじめ明示されたことがある。見えない債務を見えるようにしたことで、ようやく、破たん処理に向けての手続きの整備が可能になった(小西, 2014 : 146)のである。

6. 「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」(平成21年6月)

平成21年6月、新たな指針として「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」が示された。さらに総務省では、同年同月に「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」という通知文を示すことで、改革推進の方針を明確にしている。さらに、第三セクター等改革推進債の発行を認めることにより、「自治体財政健全化法の本格適用となる年度から5年間で、経営状態が悪化してその改善が見込めない第三セクター等について一掃するという強い姿勢を示した」(小西, 2014 : 145)のである。

7. 出資団体に対する調査権の拡大

地方自治法施行令の一部を改正する政令が、平成23年12月23日に施行された。そのうち、「普通地方公共団体の長の調査等の対象となる法人等の範囲」については、長の調査権の対象を拡大するという内容であった。具体的

な内容は以下のとおりであり、親会社(である自治体)から子会社(である出資法人)へ、さらにその孫会社(にあたる出資法人)にも出資した責任が及ぶことになった(小瀬村, 南, 2012 : 192-193)。

- (1)調査対象の拡大 改正前の資本金、基本金などの出資割合2分の1以上から、改正後は、出資割合を4分の1以上2分の1未満の一般社団、一般財団、株式会社についても調査対象とし
- (2)条例で定めることができるようになったこと
- (3)また、その出資法人が、さらに別法人へ4分の1以上2分の1未満を出資している場合も、同様に調査対象の法人とみなすこと

第4節 外郭団体の現状

以上のように総務省が第三セクターの整理を促したことにより、法人数は年々減少傾向にある。総務省(2015)によれば、第三セクターの法人数の推移は図3のとおりである。

また、第三セクター等の統廃合等の状況を見ると、平成22年以降統廃合等による減少法人数は増加しており、平成26年に減少している(図4参照)。これは、第三セクター等改革推進債が平成21年度から5年間のみ認められるものであることも関係しているであろう。

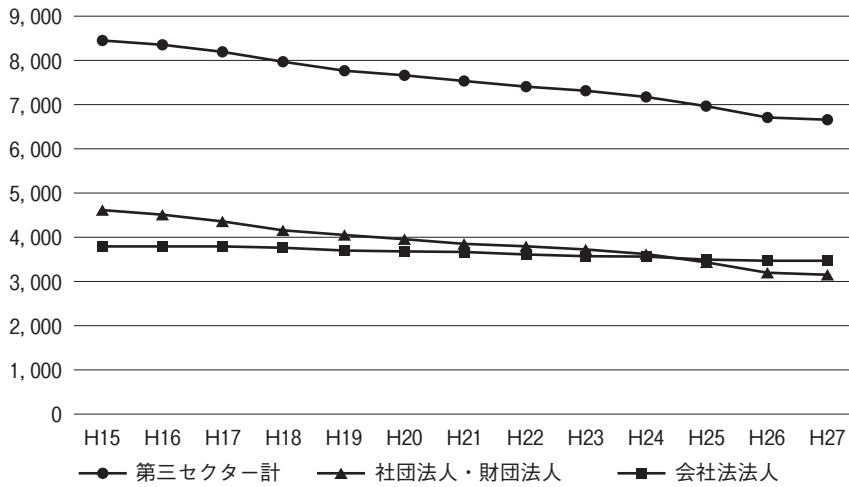


図3 法人数の推移
(出所) 総務省 (2016) に基づき筆者作成

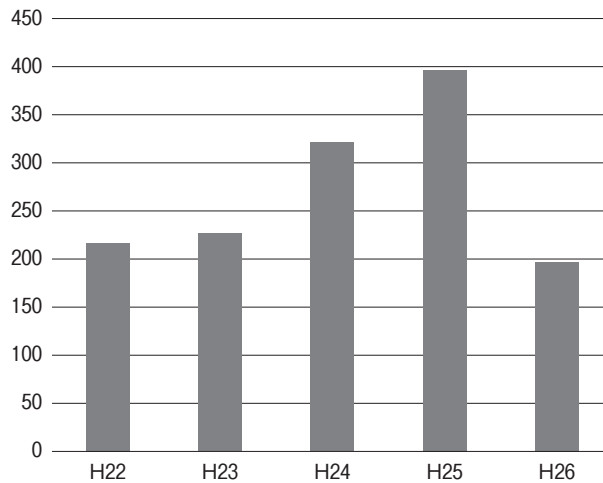


図4 減少法人数の推移
(出所) 総務省 (2016) に基づき筆者作成

第3章 外郭団体の評価

第1節 先行研究のレビュー

外郭団体の評価に関しては、遠山 (1987)、高寄 (1991)、直江 (1993)、宮木 (2000) 他でさまざまな指摘がなされている。外郭団体

の評価についての指摘を内容別に分類すると、評価項目の多様性、評価する際に考慮すべき事項に分けられる。そこで、その分類ごとに先行研究の指摘を整理していく。

1. 評価項目の多様性

(ア)収益性のみでは評価できない

外郭団体の評価について、収益性のみでは評価できないという点は広く理解されている。例えば、遠山（1987）には以下のような記述がある。

第三セクターは公共性と企業性の調和を最大のメリットとして期待されながら、経営上そのメリットの実現は容易でないという苦しい経験を強いられている。そのため、事業採算面で必ずしも十分な成果をあげられず、赤字会社も多い。しかしこれは、公益性の強い事業を担っていることの結果でもあること、そして、第三セクターの成果は単に企業採算面だけで判断するのでなく、より広い地域全体の開発効果、社会的便益や地域経済振興効果といった外部効果をも含めて考える必要があることを強調しておきたい。その意味では、単に第三セクターの企業的成果、会計上の数字だけをみるのではなく、社会的費用・便益分析を行うことが必要であると考え。（遠山，1987：261）

そもそも外郭団体は行政が実施すべき事業を代行、補完する目的で設置されたものが多い。そのような性格を持つ外郭団体が提供する財・サービスは行政組織が提供する財・サービスと同様の性質を持っていることから、その評価については民間企業と

は異なり、収益性という単一の基準で行うことは難しいと言われる。これについて、直江（1993）は以下のとおり述べている。

第三セクターが順調に経営されているかどうかは、経常利益などの経営指標だけで判断することは一面的な評価となってしまうため、より総合的な評価尺度が必要とされる。第三セクターの業績評価尺度は、その設立目的や事業分野、出資比率などによって異なるが、民間資本が投入されているということから資本収益率が評価尺度の重要な一つであることは間違いない。しかしながら、そもそも第三セクターを設立する理由には、事業の収益性が低く純粋に民間資本だけでは事業そのものが成り立たないといったものがあり、このことだけでも第三セクターを収益性だけで判断することには問題があることが示唆されている。／通常は同じ産業分野の企業であれば、その収益性を比較することでその企業経営の状況を判断できるが、第三セクターの場合は同じ産業分野であっても異なった事業目的を課せられていることが多く、その事業目的の違いを考慮して経営状況を判定することが必要になる。この点からするならば、第三セクターの評価方法は通常の行政の業績評価と極めて似たものとならざるをえないことになる。（直江，1993：107－108）

すなわち、外郭団体の評価方法は行政の業績評価と同様の難しさがあり、行政評価に関する研究で指摘されているような、成果を収益性のみでは測定することができないということである。なお、収益性では成果を判断できないということから、生産量による評価についても行われているが、これについて直江（1993）は以下のとおり述べている。

第三セクターのパフォーマンスはどのようなサービスや財の生産量だけで判断されてよいというものでもない。そのようなサービスや財の生産が必要な理由は、社会的経済的にそのようなサービスや財に必要があることには違いないが、そこには社会経済が必要としている量というものがあり、また必要な時期というものもある。すなわち、適切な時に適切な量の生産が望まれているのであって、全体としてはバランスしていても時間的なずれがあってはパフォーマンスとしては意味が薄れてしまうことになる。完全競争の市場を前提とするならば、そのような需要と供給の時間的なずれは価格の変動というかたちで収益に反映されるので収益性の尺度による評価でその多くは判定できるが、第三セクターの場合には市場が完全であるとは限らないという問題があるのである。第三セクターのパフォーマンスの評価尺度としては、収

益性だけでも十分ではなく、また、そのサービスや財の生産量だけでも不十分なのである。（直江，1993：108－109）

このように、外郭団体の評価尺度として、収益性や生産量だけでは不十分であり、他の評価尺度を含め、総合的に判断していく必要がある。他の評価尺度としては、公共性や効率性を含めるべきとされており、これらについて次の(イ)、(ウ)でみていくこととする。

(イ)公共性の分析、自治体への貢献度の評価

前述のとおり、外郭団体は行政が実施すべき事業を代行、補完する目的で設置されたものが多い。すなわち、外郭団体は公共性をもつ事業を実施しているということである。

この点について、高寄（1991）は「外郭団体の業績評価は民間企業よりはるかにむずかしい。企業評価の方式は一般的には安全性（自己資本率など）、収益性（経常利益率など）、発展性（売上高伸び率など）、企業力（従業員平均年齢など）が評価基準となっているが、企業評価方式に加えて公共性貢献度評価の如き公共分析が不可欠である」（高寄，1991：222）と指摘する。さらに、生産性分析と併せて評価することにより、「高齢者・身障者雇用は必然的に生産性指標の悪化につながるが、この点、公共性貢献度にプラスに反映することにな

る」(高寄, 1991: 224) といった、総合的な分析が可能となることを示唆している。

さらに、外郭団体に地方自治体が出資しているという点を考慮すれば、外郭団体は地方自治体の政策に貢献することが求められる。この点について、直江(1993)は「第三セクターの重要な役割に政策支援という問題がある。第三セクターは、時にはその収益性を犠牲にしても政策課題に貢献することが望まれている場合が多い。第三セクターは、民間企業だけでは十分なサービスや財の生産が行われえない分野に設立されることが多いが、それだけでなく政策そのものの遂行のために経済性のある程度無視してもサービスや財を供給することが必要となる分野に設立されることがある」(直江, 1993: 109) と指摘している。このような政策を中心として地方自治体にどの程度貢献しているかを測定する指標として、高寄(1991)は自治体貢献度分析を提示している。ここに自治体貢献度分析とは、「外郭団体が本社たるべき自治体との関係において、どれほど忠実であり寄与したかを評価する分析である」(高寄, 1991: 227)。

(ウ) 効率性の評価

外郭団体の経営に関して非効率性が指摘されることが多い。この点について高寄(1991)は、「一般的に公共セクターは税金対策、資金調達の実効性がないため、外部に対して業績・経営分析が行われないが、外郭団体にあってもこの風潮に感染し、分

析評価に怠慢である。しかし、外郭団体化の一つの要因は、当該事業・施策を総計主義の公会計から分離し、収支を明確にするとともに企業の形態によって効率化を図ることであり、そのためには会計処理によって適切な企業診断がなされなければならない」(高寄, 1991: 218) と述べている。さらに、「外郭団体化はこのような地方公営企業の失敗を教訓として思い切って一般会計・議会からの遮断を図り、与えられた財政条件のなかで効率的経営を追求するための経営条件を保証するために設立されたのである。したがって、民間企業と同じ利潤追求はともかく、適正な会計基準にもとづく効率的運営は外郭団体化の重要な使命」(高寄, 1991: 222) である、としている。すなわち、外郭団体を設立した目的の一つに効率的経営を行うことがあり、そこから必然的に効率性の評価が必要であるということである。

また、その業績評価に関しては、「業績評価にもとづく経営マインドが湧いてこないのは、究極的には公共セクターが経営赤字の補填の面倒をみてくれるという依存心、また、経営原則が不明確のため経営陣が責任を追及されないという安心感があるためである」(高寄, 1991: 219) との指摘もなされている。

以上のことから、外郭団体はどのような法人形態を採用していても、適切な会計処理を行うとともに、業績評価を行うことが求められているといえる。高寄(1991)は、

「外郭団体は株式会社であれ財団であれすべて効率的経営をめざすべきで、そのため企業経営分析評価は不可欠のデータである。収益性や利益配分の問題は結果としての方針・選択の問題で、収益性をめざさないから効率的経営をしなくてもよいということは常識的にみて明らかにナンセンスである」（高寄，1991：223－224）と強く批判している。

(エ)評価項目等の提案

外郭団体の評価項目について直江（1993）は、業績と結びついたものとして収益性、サービス生産量、政策支援といったものが挙げられるとしている（直江，1993：108）。

また、高寄（1999）は公共施設の評価について、「公共施設の場合は、収益的施設を想定して経営診断指標を作成することになる。また、非収益的な施設についても基本的には同じであり、アレンジしていけば適用は可能である。例えば、地方ローカル線なり観光施設なりを想定してみると、次のような経営指標が考えられる」（高寄，

1999：208）として、事業収益比率、経常収支比率、債務依存度、支援依存度、経営努力度の5つを挙げている。

さらに、外郭団体の業績評価については、社会責任会計の思想・技術をアレンジした外郭団体の業績評価項目として表4のたとり内部経営の観点、外部経営の観点による評価項目が提示されている（高寄，1991：223）。

宮木（2000）は、第三セクターの経営評価として、3つのステップに分けている。第一ステップは事業の評価、第二ステップは役割達成の評価、第三ステップは経営安定性の評価である（図5参照）。

2. 評価する際に考慮すべき事項

(ア)外郭団体（第三セクター）の役割の変化

外郭団体の評価については、評価項目以外にもその困難性が指摘されている。直江（1993）は、時代の変化に伴う外郭団体の役割の変化を考慮すべきとして以下のとおり述べている。

第三セクターの経営状況を評価するた

表4 外郭団体業績評価項目

区 分		項 目
内部経営	財務経営分析	安全性、収益性、生産性、発展性
	組織業務分析	人事構成、業務状況、経営形態、経営環境
外部経営	自治体貢献度分析	財政還元、組織活性化、行政補完、民主統制
	公共性貢献度分析	公共経済、都市建設、市民生活、地域経済

（出所）高寄（1991）より引用

第一ステップ： $n + b > c$ は成立しているか（ n ：必要性、 b ：効果、 c ：財政負担）
 第二ステップ：事業の公共性を貫徹しているか、収支改良の成果をあげているか
 第三ステップ：経営状況診断（期間損益は黒字になっているか、累積欠損金はあるか）

図5 第三セクターの経営評価（3つのステップ）

（出所）宮木（2000）に基づき筆者作成

めには、その第三セクターに課せられている役割というものを十分に反映した評価が行われることが必要であるが、その役割もまた必ずしも決定的な要因とはいえないことが多い。その背景には、第三セクターの役割が時代とともに変化するということがある。／それは単に時代の流れといったものではなく、その第三セクターが現在、その誕生から発展期、成熟期、衰退期といった企業としてのライフサイクルの何処に位置しているかによってその役割が変わっていくからである。たとえば、誕生から発展期にかけては事業リスクの軽減やその事業を進めることによる需要拡大効果といったものやその他多くの政策目的を第三セクターは課せられており、成熟期にはいと次第にその事業自体の収益性やパフォーマンスの高さが重視され、衰退期にはいと再び各種の政策課題がより重視されるようになるといった変化である。／すなわち、第三セクターの多くは、設立後の経過年数で収益性が大きく変化するだけでなく、その役割もまた変化し

ていくために同じ事業分野に設立された第三セクターであってもその評価尺度そのものを変える必要があるということになる。（直江，1993：110）

（イ）都市部と地域部の差

さらに、外郭団体の収益性については地域差があることが指摘されている。「概して、公益性の色彩が強い程低収益であり、また、大都市より地方の方が収益面でハンディがある」（村瀬，1993：258）、「地方のプロジェクトは東京や大阪などの大都市プロジェクトに比べ、マーケット人口の少なさからくるハンディは避けがたいものがある。さらに、建設単価と収入単価の関係においても地方は不利な条件となっている。（中略）建設単価は大都市圏が地方圏の1.3倍となっているのに対し月・坪当たりの収入は1.9倍となっている。すなわち建設コストは地域差が少ないのに対し、収入面では地域格差が顕著である」（村瀬，1993：261）といった指摘がなされている。

第2節 総務省の動向

地方自治体における行政評価への取り組み

は、「1990年代半ば、三重県などの先進自治体が導入し、1990年代末から数年の間に急速に全国自治体に普及した」（松尾，2010：354）とされている。外郭団体についても、「臨時行政改革推進審議会最終答申」において「その特性に応じ、客観的な業績評価基準（たとえば、事業の量的・質的目標、生産性、資産の活用度、資金効率等）を作成し的確な業績評価を行うべきであり、民間経営診断機関の活用・モデル的な推進方策等を含め、その推進を図る」と科学的手法ベースとすべきことが勧告されている（高寄，1991：219）。

その後、第2章第3節で述べたような外郭団体に関する改革が進められることとなるが、平成17年の「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針」において、第三セクターについても点検評価の充実・強化を図ることとされた。このなかで、「行政評価の視点も踏まえた」との文言があるなど、行政評価の取り組みを参考にすることが示唆されている。

さらに、平成21年の「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」、平成26年の「第三セクター等のあり方に関する研究会報告書」、「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」において、点検評価の取り組みをさらに推進していくよう記述があるが、その記述内容については少しずつ変化しており、平成26年には、外部有識者の活用や合理的な評価基準の策定についても言及されている。

このような取り組みの結果、「第三セクター等の状況に関する調査結果」（平成28年1月、

総務省）によれば、定期的に経営の点検評価を実施している法人は26.7%。都道府県出資の法人では52.0%、政令指定都市出資の法人では76.0%となっている。ただし、当該調査では、「委員会等により定期的に実施されている法人」が対象とされていることから、自己点検を行っている法人などは含まれていないと考えられる。

第4章 考察とまとめ

外郭団体に関する先行研究のレビューにより、外郭団体を評価する際には、収益性だけでなく、公共性の分析・自治体への貢献度の評価、効率性の評価など、多様な評価基準が必要であることを整理した。なお、評価の際には外郭団体の役割の変化や地域性を考慮すべきであることも明らかとなった。

現在、総務省においてすすめられている外郭団体の評価については、「事業の公共性・公益性及び採算性、事業手法の選択等について、可能な限り広範かつ客観的な検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断すべき」とされており、先行研究の指摘どおり幅広い評価の視点が必要とされている。しかし、総務省の指針等においては個別具体的な評価基準等が明確になっておらず、地方自治体が「合理的な評価基準の策定等を進める」、「外部有識者の活用等の効果的な検討手法を取り入れる」など、具体的な評価基準の策定等については地方自治体に委ねられている。確かに、評価する際にはその地域性を考慮する必要があることから、地方自治体が評価基準を策定

表5 第三セクターの評価に関する制度の変遷

年	指針、報告書名	内 容
平成17年	「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針」	第三セクターの抜本的な見直しについて行政評価の視点も踏まえた点検評価の充実・強化を図ること。
平成21年	「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」	把握した経営状況や資産債務の状況等を踏まえ、定期的に点検評価を行う必要がある。点検評価に当たっては、事業そのものの意義、採算性、事業手法の選択等について、可能な限り広範かつ客観的な検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断すべき。 地方公共団体の点検評価に先立って、第三セクター等自らが点検評価を積極的に行うよう指導等を行う必要がある。
平成26年	「第三セクター等のあり方に関する研究会報告書」 「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」	経営状況、資産債務の状況及び地方公共団体の財政的リスク等を適切に把握した上で、継続的かつ定期的に点検評価を行う必要がある。 点検評価に当たっては、事業の公共性・公益性及び採算性、事業手法の選択等について、可能な限り広範かつ客観的な検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断すべき。 事業継続の前提となる条件をあらかじめ明らかにしておくとともに、外部有識者の活用等の効果的な検討手法を取り入れることが必要。 点検評価が過度な負担とならないように留意すべき。 地方公共団体の点検評価に先立って第三セクター等自らが点検評価を積極的に行うよう指導等を行うとともに、地方公共団体と第三セクター等の責任分担の明確化、合理的な評価基準の策定等を進めることが望まれる。

することに一定の合理性はあると考えられるが、地方自治体が有効な評価基準を策定することは容易ではないであろう。

以上のことから、総務省が想定している点検評価の内容は、先行研究で指摘されていることと整合しているものの、各地方自治体に委ねられた点検評価の内容が、先行研究等で指摘されていることと整合しているかどうかは明らかになっていないといえない。そこで、各地方自治体においてどのような点検評価が実施されているかについては、今後の検討課題としたい。さらに、点検評価は実施するだ

けでなく、その結果を組織学習や改善につなげることが求められる。現在実施されている点検評価の仕組みが、組織学習や改善につながるものであるかどうか、それについても今後の課題としたい。

また、外郭団体はその性格や機能によりいくつかに分類されるが、その性格等と点検評価の内容については特に明示されていない。この点に関連して、公益法人についての言及であるが、稲沢（2012）は次のとおり指摘している。

公益法人に行う事業には、公益性の高い事業と収益性のある事業とがある。自治体が財政関与する理由は、法人の公益的事業の遂行のためであり収益性のある事業は各法人の経営努力で行えばよい。そうであれば、これら選択肢の中で、従来の自治体の財政関与が（関与額はともかく）正当化されるのは、公益社団・財団法人であり、一般社団・財団法人については、今後のあり方を再検討する必要がある。（稲沢 2012, p. 33-34）

このことから考えると、外郭団体の性格等に応じて点検評価の観点を分ける必要性がある可能性もある。この点についても今後検討が必要となろう。

〈注〉

- 1) この定義は、おそらく『地方公社総覧』（自治省官房地域政策室・地域政策研究会編集）の定義に基づくものであろう。
- 2) 第三セクターの定義に関するさまざまな見解については、宮木（1995：8）の整理が参考になるであろう。
- 3) 小西（2014）によれば、土地開発公社は商法法人のかたちで法整備がされる以前から設立されていたが、法律に基づいて債務保証ができるようになったことで、一気に増えることになった（小西，2014：150）。
- 4) 平成11年の指針においては、土地開発公社などの地方公社は対象外とされている。

〈参考文献〉

朝倉浩司（2003）「第三セクターに関する指針の改定について」『地方財政』2003. 12

稲沢克祐（2012）「外郭団体改革と自治体行財政」『地方自治職員研修』2012. 7

小瀬村寿美子、南学（2012）「自治体経営改革ツールとしての事業仕分け CASE12出資（外郭）団体」『地方財務』2012年3月号

小西砂千夫（2014）『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く』日本加除出版

債務調整等に関する調査研究会（2008）「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書」

総務省（1999）「第三セクターに関する指針」

総務省（2003）「第三セクターに関する指針の改定について」

総務省（2009a）「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」

総務省（2009b）「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」

総務省（2012a）「第三セクター等の抜本的改革の一層の推進について」

総務省（2014a）「第三セクター等の経営健全化の推進等について」

総務省（2014b）「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」

総務省（2015）「第三セクター等の状況に関する調査結果」

第三セクター等のあり方に関する研究会（2014）「第三セクター等のあり方に関する研究会報告書～健全化と活用の両立を目指して～」

高寄昇三（1991）『外郭団体の経営』学陽書房

高寄昇三（1999）「自治体行政評価学講座第5回 公共施設と外郭団体」『地方財務』1999年9月号

遠山嘉博（1987）『現代公企業総論』東洋経済新報社

直江重彦（1993）「第三セクターのパフォーマンスー地域情報化第三セクターに即してー」今村都南雄編著『第三セクターの研究』中央法規、107-126頁

- 長峯純一（2007）「外郭団体と自治体財政―「財政健全化法」による影響―」『地方財務』2007年6月号
- 松尾貴巳（2010）「非営利組織の業績管理」谷武幸・小林哲孝・小倉昇責任編集『体系 現代会計学第10巻 業績管理会計』中央経済社
- 宮木康夫（1995）『第三セクター経営の理論と実務』ぎょうせい
- 宮木康夫（2000）『第三セクターとPFI―役割分担と正しい評価―』ぎょうせい
- 村瀬直幸（1993）「第三セクターによる地域開発」岩崎忠夫編著『自治行政と企業』ぎょうせい、243-266頁
- 山本 清（2001）『政府会計の改革―国・自治体・独立行政法人会計のゆくえ』中央経済社

Performance Measurement in Local Affiliated Organizations

KAKEYA Junko

〈Abstract〉

This paper aims to consider the consistency between the policy of the Ministry of Internal Affairs and Communications and the previous studies about the performance measurement in local affiliated organizations.

According to the previous studies, various evaluation criteria, such as publicness, efficiency or contribution to the local governments, are required for the performance measurement in local affiliated organizations. Local affiliated organizations have been often established in local governments, for the needs of introduction of the private sector vitalization. However, the impact of the bubble burst caused local affiliated organizations to reconsider what they should be, since the Ministry of Internal Affairs and Communications published the guideline about local affiliated organizations in 1999. In addition, local governments need to evaluate or assessment the performance of local affiliated organizations. The Ministry of Internal Affairs and Communications has published several guidelines of performance measurement in local affiliated organizations over the last ten years. Performance measurement policies of the Ministry of Internal Affairs and Communications roughly agree with the previous studies about the performance measurement in local affiliated organizations. On the other hand, the Ministry of Internal Affairs and Communications entrusts the setting of specific evaluation criteria and evaluation method to local governments.

Local governments need to make effective performance measurement systems of their own and of the local affiliated organizations, which is to say that we need to study about the performance measurement systems at the local governments and their affiliated organizations. It needs to be further explored about the performance measurement systems which are actually implemented in the local governments and local affiliated organizations.

Key words : Performance measurement, affiliated organization, local government